

### Guatemala nach den Wahlen: zurück in die Vergangenheit oder Chance für einen Neuanfang?

Kurtenbach, Sabine

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kurtenbach, S. (2000). *Guatemala nach den Wahlen: zurück in die Vergangenheit oder Chance für einen Neuanfang?* (Brennpunkt Lateinamerika, 2). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-443555>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



# BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

---

Nummer 2

29. Januar 2000

ISSN 1437-6091

---

## Guatemala nach den Wahlen: Zurück in die Vergangenheit oder Chance für einen Neuanfang?

Sabine Kurtenbach

*Im November und Dezember 1999 fanden in Guatemala die ersten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen nach Beendigung des 36jährigen Bürgerkriegs statt. Aus ihnen ging der Frente Republicano Guatemalteco (FRG), eine 1989 vom ehemaligen Militärdiktator General Efraín Ríos Montt gegründete rechtspopulistische Partei, siegreich hervor. Der FRG stellt in den kommenden vier Jahren mit Alfonso Portillo nicht nur den Staatspräsidenten, sondern mit 63 von 113 Parlamentsabgeordneten auch die absolute Mehrheit im Kongress. Bei den Bürgermeisterwahlen erwies sich der FRG gleichfalls als stärkste Kraft im Land. Die ersten Wahlen nach Kriegsbeendigung sind für die weitere Entwicklung des Landes von grundlegender Bedeutung, weil viele Vereinbarungen der Verträge noch nicht umgesetzt worden sind. Welche Perspektiven ergeben sich aus dem Wahlergebnis für die weitere Umsetzung der Friedensverträge? Befindet sich Guatemala auf dem Weg „vorwärts in die Vergangenheit“, wie es ein guatemaltekischer Wissenschaftler formulierte, oder bietet das Ergebnis die Chance für einen Neuanfang?*

### **Drei Jahre Frieden niedriger Intensität**

Den größten politischen Erfolg seiner Amtszeit erzielte der scheidende Präsident Alvaro Arzú in seinem ersten Regierungsjahr mit der Unterzeichnung des Friedensabkommens. Noch vor seinem endgültigen Sieg im zweiten Wahlgang und seiner Amtsübernahme im Januar 1996 traf er sich mit Vertretern der in der URNG (*Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca*) zusammengeschlossenen Guerilla in Madrid, um über den Fortgang der Verhandlungen zu reden. Trotz einiger Probleme kamen die Verhandlungen unter Vermittlung der Vereinten Nationen zu den noch ausstehenden Fragen im Laufe des Jahres voran,

so dass Vertreter von Regierung und URNG am 29. Dezember 1996 in einer feierlichen Zeremonie das Friedensabkommen unterzeichnen konnten. Damit wurde der längste und blutigste Krieg Zentralamerikas beendet. Mit der Unterzeichnung des Abkommens über einen dauerhaften Frieden erlangten auch all die Abkommen Gültigkeit, die in den Jahren seit 1994 bereits unterschrieben worden waren, aber mit Ausnahme des „Allgemeinen Abkommens über Menschenrechte“ noch nicht in Kraft getreten waren. Es handelt sich um insgesamt 16 Verträge, die teils inhaltliche Schwerpunkte haben (z.B. die Rolle der indigenen Völker) und sich teils auf das Procedere beziehen (z.B. Demobilisierung).

Drei Jahre später fällt eine Bilanz der Umsetzung dieser Verträge eher gemischt aus. Positiv zu vermerken ist die Umsetzung und weitgehende Erfüllung der Abkommen, die den Waffenstillstand sowie die Demobilisierung und Wiedereingliederung der URNG betreffen. Unter Aufsicht der UN-Überwachungsmission MINUGUA (*Misión de Naciones Unidas para Guatemala*) gaben im Verlauf des ersten Jahres insgesamt 2.950 Guerilleros in den dafür vorgesehenen Sammelagern ihre Waffen ab. Im Gegenzug erhielten sie dort für eine Übergangszeit grundlegende Gesundheits- und Bildungsangebote. Die URNG selbst vollzog den letzten Schritt auf dem Weg vom militärischen zum politischen Akteur im Dezember 1998, als sie sich unter dem gleichen Namen als politische Partei bei der obersten Wahlbehörde registrieren ließ.

Wesentlich ambivalenter sind die Erfahrungen mit anderen Teilabkommen, insbesondere denjenigen, deren Zielsetzung eine strukturelle Veränderung der guatemaltekischen Gesellschaft bedeutet. So sind insbesondere im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen, die ja die Grundlage für eine mittelfristige Bewältigung der Konfliktursachen darstellen, bisher kaum Fortschritte erzielt worden. Hier dürfte eine der zentralen Ursachen für den Wahlsieg des FRG liegen. Im folgenden sollen Fortschritte und Blockaden bei der Umsetzung der Verträge in den vier wichtigsten Bereichen kurz dargestellt und analysiert werden.

Eine Übersicht über die vereinbarten und erfolgten Gesetzesreformen zeigt, wo die besonders defizitären Bereiche liegen:

**Tabelle 1: Gesetzesreformen und -vorlagen**

<b>Abkommen</b>	<b>Zahl der vereinbarten Reformen</b>	<b>Prozentsatz der Umsetzung:</b>
Menschenrechte	8	62,5
Wiederansiedlung der vertriebenen Bevölkerung	10	50,0
Rechte der indigenen Völker	21	42,9
Stärkung der zivilen Macht	17	23,5
Wirtschaft und Agrarsektor	34	20,6
Verfassung und Wahlrecht	10	0,0
Basis für die Wiedereingliederung der URNG	2	100,0
Zeitplan für die Umsetzung und Verifizierung	28	25,0
Gesamt	130	30,0

Quelle: Alerta Legislativa 22/23, Acción Ciudadana nach Inforpress Centroamericana 10.12.99

### **Demilitarisierung und Stärkung der zivilen Macht**

Die Neuordnung der zivil-militärischen Beziehungen und die Reform der guatemaltekischen Streitkräfte waren Thema des im September 1996 in Mexiko-Stadt unterzeichneten Vertrages über die Stärkung der zivilen Macht und die Rolle der Streitkräfte in der demokratischen Gesellschaft. Diese Vereinbarungen stellen praktisch das Pendant zur Demobilisierung und Reintegration der Guerilla dar. Zentrale Bestandteile des Abkommens waren unter anderem die Reduzierung der Mannschaftsstärke der Streitkräfte und des Verteidigungshaushaltes um jeweils 33 Prozent, die Auflösung von Sondereinheiten wie der *Policía Militar Ambulante* und des *Estado Mayor Presidencial*, eine Neustrukturierung der territorialen Präsenz der Streitkräfte, die Formulierung einer

neuen Doktrin und die Schaffung einer zivilen Polizei.

In ihrem vierten Bericht über die Verifizierung der Umsetzung der Friedensverträge erklärte MINUGUA im November 1999, dass die quantitativen Bestimmungen des Abkommens weitgehend erfüllt seien. Die Streitkräfte hätten ihre Mannschaftsstärke auf 31.423 Mann verkleinert. Nicht kommentiert wird in dem Bericht allerdings der Streit um die zugrunde zu legende Basiszahl. Die Militärspitze bezog sich bei ihren Angaben zur Mannschaftsstärke auf die Stärke der Streitkräfte Ende der 80er Jahre (50.000 Mann). In den 90er Jahren habe das Militär aufgrund von Haushaltsrestriktionen und der Verringerung der US-Militärhilfe ein extrem niedriges Niveau erreicht. Vertreter der Opposition vertreten dagegen die Ansicht, es müsste die Mannschaftsstärke zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung (38.000 Mann) als Basis genommen werden. Auch die

Verringerung des Militärhaushaltes lässt sich aus den Regierungsangaben über die Haushaltsansätze

der vergangenen Jahre nicht schlüssig nachvollziehen (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2: Entwicklung der Ausgaben für die staatlichen Sicherheitskräfte**  
(in Mio. Quetzales)

	1995	1996	1997	1998	1999	Veränderung 1995 (gleich 100) zu 1999
Innere Sicherheit	289,2	351,3	571,6	683,9	982,6	340
Militär	842,8	783,4	801,3	894,3	913,6	108

Quelle: Finanzministerium [http://www.minfin.gob.gt/estadística/g\\_serie.htm](http://www.minfin.gob.gt/estadística/g_serie.htm)

Darüber hinaus kritisiert aber auch MINUGUA, dass es keine neue räumliche Stationierung des Militärs gegeben habe. Insbesondere in Zonen, wo das Militär während des Krieges schwerste Menschenrechtsverletzungen angerichtet hat, wie im Ixil-Dreieck, bestünden die alten Einrichtungen fort. Die qualitative Umwandlung des Militärs stehe selbst in den Teilen noch aus, die nicht vom Scheitern des Referendums über die Verfassungsreformen vom Mai 1999 betroffen seien. Angesichts der zunehmenden kriminellen Gewalt werde nach wie vor das Militär zur Verbrechensbekämpfung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung eingesetzt, was lediglich für eine kurze Übergangszeit zu tolerieren sei.

Auch die im März 1999 zwischen dem Ministerium für Landwirtschaft, Viehzucht und Ernährung und dem Verteidigungsministerium unterzeichnete interministerielle Vereinbarung über die gegenseitige Unterstützung im Umweltschutz schreibt den Streitkräften erneut zivile Aufgaben zu. Ziel des Abkommens ist die Kooperation beider Ministerien beim Schutz des Waldbestandes, bei Aufforstungsprogrammen und beim Brandschutz. Während die Regierung diese Maßnahme für verfassungskonform hält, kritisieren vor allem Umweltschutzgruppen, dass dadurch die Friedensverträge verletzt würden, in denen die Tätigkeiten des Militärs auf die Landesverteidigung und Notsituationen begrenzt werden.

Die wachsende Kriminalität führte in den vergangenen Jahren im Zusammenhang mit den Schwächen des Justizsystems zu einer Zunahme der Selbstjustiz. Ein Bericht der Interamerikanischen Entwicklungsbank vom Juli 1999 bezeichnete Guatemala-Stadt als eine der drei gewalttätigsten Städte der Amerikas. Menschenrechtsorganisationen und auch MINUGUA konstatieren eine erschreckende Zunahme an Lynchmorden, bei dem Kriminelle oder solche, die dafür gehalten werden, von einer aufgebrachten Menschenmenge aufgehängt, erschlagen oder erschossen werden. Zwar hat der Aufbau der zivilen Polizei Fort-

schritte gemacht, es bestehen aber noch gravierende Defizite bei deren Ausrüstung und Infrastruktur. Auch in der neuen Polizei bleiben Angehörige der indigenen Völker und Frauen absolut unterrepräsentiert, weshalb das Vertrauen der Bevölkerung in den neuen Organismus nach wie vor nicht sehr groß ist.

### Vergangenheitsbewältigung und Schutz der Menschenrechte

Nach über 30 Jahren Krieg, in dem mehr als 200.000 Menschen starben und 1,5 Millionen Menschen flüchten mussten, müssen diese gravierenden Menschenrechtsverletzungen nicht nur beendet werden, sondern es stellt sich auch die Frage, wie eine Gesellschaft die Vergangenheit aufarbeitet. In Guatemala hat es hierzu zwei wichtige Erfahrungen gegeben: das interdiözesane Projekt zur „Wiedererlangung der historischen Erinnerung“ (*Recuperación de la Memoria Histórica, REMHI*) und die in den Friedensverträgen eingesetzte „Kommission zur historischen Aufklärung“ (*Comisión para el Esclarecimiento Histórico, CEH*)<sup>1</sup>. Nicht nur die Ermordung von Weihbischof Gerardi, der die Arbeit von REMHI koordinierte, hat gezeigt, wie schwierig dieser Prozess immer noch ist. Fast täglich werden neue Gräueltaten bekannt: Am 1. September 1999 erklärte der Generalstaatsanwalt Fernando Mendizábal, dass auf dem Gelände des Hauptquartiers der 1997 aufgelösten *Policía Militar Ambulante* in Guatemala-Stadt die Leichen von bis zu 5.000 Oppositionellen vergraben sein könnten.

Hauptkonfliktpunkt seit Veröffentlichung des Berichts der Aufklärungskommission war die Frage der Umsetzung von deren Empfehlungen. Die CEH forderte darin unter anderem die Rehabilitierung der Opfer, eine gemeinsame Erinnerung an die Gräueltaten, ein nationales Programm zur Entschädigung der Opfer und die Verbreitung des

<sup>1</sup> Vgl. hierzu Brennpunkt Lateinamerika 6-99.

Berichts der Kommission. Darüber hinaus wurden aber auch allgemeinere Empfehlungen ausgesprochen, die auf die Prävention von erneuten Menschenrechtsverletzungen zielen, wie die Reform des Justizsystems, die Veränderung des Auftrags des Militärs, eine stärkere Beteiligung der indigenen Völker und eine Finanzreform. Zur Begleitung der Umsetzung dieser insgesamt 84 Empfehlungen wird die Errichtung einer Stiftung vorgeschlagen. Diese solle unter dem Namen „Stiftung für Frieden und Einheit“ vom Parlament eingesetzt werden. Von den sieben Mitgliedern sollten zwei vom Parlament, eines von der Regierung, zwei von Menschenrechtsorganisationen oder Opfervertretern und eines von den Maya-Organisationen benannt werden. Das siebte Mitglied solle eine unabhängige Persönlichkeit mit anerkannt demokratischem Hintergrund sein, vom UN-Generalsekretär ernannt werden und auf die Friedensverträge verpflichtet sein. Die Regierung von Präsident Arzú hat sich diesem Ansinnen bisher weitgehend widersetzt und die Umsetzung der Empfehlungen zumindest verschleppt. Die italienische Regierung hat aus diesem Grund Ende 1999 die Entwicklungszusammenarbeit mit Guatemala eingefroren.

Eines der Hauptprobleme im Menschenrechtsbereich ist die anhaltende vorherrschende Straflosigkeit im Land. Dies gilt auch für Fälle, die international großes Aufsehen erregt haben wie der Mord an Weihbischof Gerardi. Nicht nur, dass die Ermittlungen in abstruse Bahnen gelenkt wurden (die Varianten eines Lustverbrechens oder eines Hundebisses beispielsweise), sie wurden auf den verschiedensten Ebenen behindert und sabotiert. Im Oktober 1999 verließ der zuständige Ermittlungsrichter nach zahlreichen Morddrohungen das Land. Auch nicht eben ein positives Signal war die Ernennung von General Marco Tulio Espinosa zum Verteidigungsminister (am 30.6. 1999), dem vorgeworfen wird, einer der intellektuellen Urheber des Mordes zu sein.

Angesichts der ganz offensichtlich fehlenden Möglichkeiten, Menschenrechtsverletzungen in Guatemala selbst vor Gericht zu bringen, hat die Friedensnobelpreisträgerin Rigoberta Menchú Ende November 1999 in Spanien Anzeige gegen zahlreiche guatemaltekeische Militärs erstattet. Darunter befindet sich General Efraín Ríos Montt, während dessen 15monatiger Militärherrschaft der staatliche Terror im Hochland nach Aussagen der Aufklärungskommission das Ausmaß eines Genozids erreicht hat. Anwälte des Militärs haben daraufhin unverzüglich die Einleitung eines Strafverfahrens gegen Rigoberta Menchú wegen Landesverrats verlangt.

## Rechte der indigenen Völker

Das Abkommen, dessen Umsetzung wohl die weitreichendsten Veränderungen der guatemaltekeischen Gesellschaft hervorbringen würde, ist zweifelsohne das Abkommen über die Rechte der indigenen Völker des Landes. Die fehlenden politischen, sozialen und wirtschaftlichen Partizipationsschancen der indigenen Bevölkerungsmehrheit waren und sind eine der zentralen Konfliktursachen. Der Ende 1996 am Verhandlungstisch beendete Krieg war dennoch im wesentlichen kein ethnischer, sondern vor allem ein sozialer, auch wenn sich ethnische und soziale Konfliktlinien stark überlagert haben. Während die aus Weißen und Ladinos bestehende Oligarchie seit Jahrhunderten Politik und Wirtschaft des Landes dominiert, leben die Maya, Xinca und Garífuna weitgehend am Rand.

Die guatemaltekeische Bevölkerung besteht zu etwa 50% aus Angehörigen der Maya-Völker, die 22 verschiedene Sprachen sprechen; 45 Prozent sind spanischsprachige Mestizen, in Guatemala Ladinos genannt. Die Garífuna sind Nachkommen karibischer Ureinwohner und afrikanischer Sklaven, die vor allem an der Karibikküste siedeln und etwa 1 Prozent der Bevölkerung ausmachen. Das Volk der Xinca umfasst einige Tausend Menschen, die eine eigene Sprache sprechen und vor allem im Südosten des Landes leben. Insgesamt sind Angaben über die ethnische Zugehörigkeit sehr unzuverlässig, weil bisher bei der Erstellung nationaler Statistiken die Zugehörigkeit zur nicht-ladinischen Mehrheit oft aus Angst vor Repressalien verschwiegen wurde.

Einige Daten aus dem Bericht über die menschliche Entwicklung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (PNUD) veranschaulichen die Diskriminierung und ihre Folgen: Betrug die durchschnittliche Lebenserwartung in Guatemala 1994 67,2 Jahre, so lag sie bei den Quiche-Maya, dem zahlenmäßig größten Maya-Volk, bei nur 61 Jahren. Während im Landesdurchschnitt 64% der erwachsenen Bevölkerung alphabetisiert sind, trifft dies bei den indigenen Völkern nur auf 44% zu. Beim Index für menschliche Entwicklung, in dem verschiedene Faktoren, wie Lebenserwartung, Zugang zu sozialen Basisdienstleistungen etc., zusammengefasst werden, schneiden die indigenen Völker durchweg um etwa

ein Drittel schlechter ab als der nationale Durchschnitt<sup>2</sup>.

Vor diesem Hintergrund war die Unterzeichnung des Abkommens über die Rechte der indigenen Völker am 31.3.95 ein erster wichtiger Schritt. Erstmals in der guatemaltekischen Geschichte erkannte eine Regierung an, dass Guatemala ein multiethnischer, multikultureller und multisprachlicher Nationalstaat ist. Im März 1997 ratifizierte das Parlament die ILO-Konvention 169, ein Vertrag, der für viele Formulierungen des Friedensabkommens Pate stand. Zentrale Prämisse sowohl der Konvention wie auch des Abkommens über die Rechte der indigenen Völker ist die Gleichberechtigung indigener Kulturen und deren dauerhafter Bestand. Mindestrechte wie Partizipation und Selbstbestimmung werden garantiert, ohne dass Assimilations- und Anpassungsdruck im Sinne einer „Verwestlichung“ ausgeübt wird. Die Diskussion um die Ratifizierung der Konvention offenbarte die politischen Fronten im Land: Der Verband der Grundbesitzer mobilisierte ebenso gegen den Parlamentsbeschluss wie der Unternehmerverband CACIF (*Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras*) und die einflussreichen Presseorgane der Hauptstadt („Prensa Libre“, „Siglo XXI“). Einzelne Aspekte des Vertrages, die so oder ähnlich auch im Abkommen über die Rechte indigener Völker stehen, wurden dem Verfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt. Das oberste Gericht des Landes wies die Klagen zum Beispiel über die Anerkennung des indigenen Gewohnheitsrechts allerdings ab, weil diese Anerkennung ganz klar daran gebunden sei, dass das Gewohnheitsrecht der nationalen Gesetzgebung nicht widersprechen darf.

In den zwei vergangenen Jahren ist die Frage der Einhaltung der ILO-Konvention 169, für die das Arbeitsministerium zuständig ist, aber gegenüber der Frage der Umsetzung des Abkommens über die Rechte der indigenen Völker zurückgetreten. Dort gibt es allerdings weder einen konkreten Zeitplan, noch Umsetzungsvorschläge, dagegen aber innovative Beteiligungsmechanismen für die indigenen Völker. Die Ausarbeitung wurde verschiedenen Kommissionen übertragen, an denen Repräsentanten der indigenen Völker paritätisch beteiligt sind. Deren Arbeit hat zwar zu einer relativ breiten Diskussion vieler Themen, kaum aber zu Ergebnissen geführt. Umstritten bleibt beispielsweise die Frage kollektiver Rechte der

indigenen Völker, die von Regierung und Ladinos unter Berufung auf den Gleichheitsgrundsatz abgelehnt werden. Darüber hinaus existiert keine konsensfähige Vorstellung darüber, was die Zielsetzung zentraler Reformen sein soll: Sollen die indigenen Völker in den bestehenden Staat integriert werden, wodurch der Pluralismus zu einer neuen Form von Homogenität würde? Oder soll eine neue multikulturelle Gesellschaft entstehen, in deren Rahmen auch die Ladinos ihren Platz schon aufgrund der realen Mehrheitsverhältnisse neu bestimmen müssten?

Das Referendum vom Mai 1999 offenbarte erneut die vorherrschende Spaltung der guatemaltekischen Gesellschaft: Während in den überwiegend indigen besiedelten Departements des Hochlands eine Mehrheit für die Reformen stimmte, wurden sie in der Hauptstadt ebenso deutlich abgelehnt. Inwieweit die geringe Wahlbeteiligung von nur knapp 19 Prozent hierbei eine Rolle gespielt hat, sei dahin gestellt. MINUGUA warnt in ihrem 4. Bericht vor dem Risiko einer steigenden Polarisierung der guatemaltekischen Gesellschaft entlang ethnischer Konfliktlinien.

### **Politische und wirtschaftliche Reformen**

Bei den im Friedensabkommen vereinbarten Reformen des politischen Systems und in der Wirtschaft Guatemalas hat es (unter anderem wegen des Scheiterns des Referendums) kaum greifbare Fortschritte gegeben. Im Mittelpunkt der politischen Reformvorhaben stand die Neubestimmung der zivil-militärischen Beziehungen und die Stärkung der Justiz, in der Wirtschaft kommt dem Agrarsektor zentrale Bedeutung zu. Guatemala ist im Unterschied zu den anderen zentralamerikanischen Ländern ein überwiegend agrarisches Land, wo noch immer zwei Drittel der Bevölkerung leben und wo nach Angaben des nationalen Statistikanalysten über 52% der ökonomisch aktiven Bevölkerung arbeiten. Im Friedensabkommen wurde unter anderem vereinbart, dass der Zugang zu Land und Krediten verbessert werden soll und Kleinbauern bei der Vermarktung ihrer Produkte unterstützt werden sollen. Im Mai 1999 hat das Parlament mit dem *Fondo de Tierras* die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen. Der Fonds soll als dezentrale Institution die Kredite von Kleinbauern bei Banken und Finanzinstituten garantieren. Ob auf diese Weise die sehr konfliktbeladene Situation auf dem Land, wo es in den vergangenen Jahren zahlreiche Streiks und Landbesetzungen gab, entschärft werden kann, wird sich erst in den kommenden Jahren zeigen.

<sup>2</sup> Da die indigenen Völker mit rund 50 Prozent die Bevölkerungsmehrheit stellen, ist der reale Unterschied zur Ladino-Bevölkerung mithin noch deutlich größer.

Andere Kernstücke der Wirtschaftsreform – wie die auch von internationalen Geldgebern seit Jahren geforderte Erhöhung der staatlichen Steuerquote – zeigen, wie schwierig die Konkretisierung der Absichtserklärungen der Verträge und deren Umsetzung sind. Die vereinbarte Erhöhung des Steueraufkommens auf 12% musste auf das Jahr 2002 verschoben werden. Guatemala verfügt nach Angaben internationaler Organisationen weltweit über eine der niedrigsten Steuerquoten (Verhältnis der Steuereinnahmen zum BIP). 1999 wurden nach offiziellen Angaben 9%

(<http://www.segeplan.gob.gt>) erreicht, im vergleichsweise immer noch niedrigen lateinamerikanischen Durchschnitt sind es 15%, in Europa mehr als 30%. Außerdem verpflichtete sich die Regierung, die staatlichen Ausgaben für Bildung und Erziehung bis zum Jahr 2000 um 50% zu erhöhen, wobei 1995 als Basisjahr festgelegt wurde. Nach Angaben des Finanzministeriums wurde dies auch erreicht. Demnach verteilten sich die Staatsausgaben in den vergangenen Jahren wie folgt:

**Tabelle 3: Staatsausgaben** (in Mio. Quetzales)

	1995	1996	1997	1998	1999	Veränderung 1995 (gleich 100) zu 1999
Gesundheit und Soziales	750,4	821,1	1.132,9	1.386,1	1.931,9	257
Erziehung, Wissenschaft und Kultur	1.411,9	1.508,7	1.908,7	2.617,2	3.285,3	233

Quelle: Finanzministerium [http://www.minfin.gob.gt/estadística/g\\_serie.htm](http://www.minfin.gob.gt/estadística/g_serie.htm)

Diese Daten sagen aber noch nichts darüber aus, wofür die Gelder ausgegeben wurden. Im Bereich der internationalen Hilfe lässt sich konstatieren, dass die Regierung Arzú – ähnlich wie seinerzeit die salvadorianische Regierung – beim Wiederaufbau des Landes Projekte im Bereich der materiellen Infrastruktur favorisiert, während

deutlich weniger Projekte im Bereich der Entwicklung sozialer und humaner Ressourcen angesiedelt sind (vgl. **Tabelle 4**). Vor allem Vertreter der URNG haben unter anderem deshalb immer wieder den fehlenden politischen Willen der Regierung Arzú bei der Umsetzung der Friedensverträge kritisiert.

**Tabelle 4: Projekte im Rahmen des Wiederaufbauplans**

Bereich	Mio. US-\$	Anteil am Gesamtprogramm (in %)
Desarrollo Humano Integral	807,1	49,3
Gesundheit	42,2	2,6
Bildung	106,9	6,5
Infrastruktur	347,2	21,0
Andere	310,8	19,0

Quelle: Guatemala: Programa de Paz y Reconstrucción Nacional. Una Agenda Nacional de Transformación. Reporte gubernamental para la reunión del Grupo Consultivo. Estocolmo, Suecia, mayo 1999 (zit. nach Inforpress 28.5.99; die Zahlen beziehen sich auf vereinbarte Projekte).

Angesichts der aufgezeigten Defizite bei der Umsetzung der Verträge und aufgrund der Fragen, die das Scheitern des Referendums über die Verfassungsänderungen bezüglich der Durchsetzbarkeit grundlegender Gesellschaftsreformen aufwarf, hätte man annehmen müssen, dass die Zukunft der Friedensverträge im Wahlkampf eine wesentliche Rolle gespielt hat.

### **Die Wahlen im November und Dezember 1999**

Die Parlaments-, Bürgermeister und Präsidentschaftswahlen vom November 1999 waren die ersten Wahlen seit der Reformdekade (1944-54), die nicht in Kriegszeiten stattfanden. Nach 1995 beteiligte sich zum zweiten Mal ein breites Spektrum politischer Kräfte. Bereits im Vorfeld for-

mierten sich die politischen Parteien, wobei es drei interessante Entwicklungen gab. Die Parteien, die in den ersten Jahren nach Beginn der politischen Öffnung 1985 das Parteiensystem dominierten wie die Christdemokraten (*Partido Democracia Cristiana de Guatemala, PDCG*) und die Zentrumunion (*Unión Centro Nacional, UCN*), kämpften 1999 als Splittergruppen um ihr politisches (und juristisches) Überleben. Bereits 1998 hatte es Gerüchte über ein mögliches Zusammengehen beider Parteien mit dem rechtsextremen *Movimiento de Liberación Nacional (MLN)* gegeben. Drei von vier christdemokratischen Abgeordneten im Parlament traten aus Protest gegen die Verhandlungen, die von Ex-Präsident Vinicio Cerezo (1985-89) geführt wurden, aus der Partei aus. Auch in der UCN lösten diese Entwicklungen eine Krise aus. Im Februar 1999 kündigte der letzte

verbleibende Zentrumsabgeordnete im guatemaltekischen Parlament, Baudilio Hichos, seinen Übertritt zur FRG an. Als Begründung nannte er die Chance, so wiedergewählt zu werden.

Auch andere namhafte Politiker, die ehemals Parteien des Zentrums oder gar des linken politischen Spektrums angehörten, wie Ex-Präsident Ramiro de León Carpio (1993-96) unterstützten im Vorfeld der Wahlen den FRG.

Paradebeispiel für die hohe persönliche Flexibilität und Mobilität innerhalb des guatemaltekischen Parteienspektrums ist der im Dezember im zweiten Wahlgang mit hoher Mehrheit gewählte Präsident Alfonso Portillo selbst. Nachdem er zunächst Mitglied marxistischer Gruppen war, schloss er sich nach seiner Rückkehr aus dem mexikanischen Exil den Christdemokraten an, die er auch im Parlament vertrat. Als das Oberste

**Tabelle 5: Ergebnisse der Wahlen vom November und Dezember 1999**

Partei	Präsidentenwahlen Stimmenanteil in %		Parlament Sitze	Kommunalwahlen Zahl der Bürgermeister
	7.11.99	26.12.99		
FRG	47,72	68,32	63	147
PAN	30,32	31,68	37	106
ANN	12,36	---	9	13
FDGN	1,28	---	---	5
PDCG	---	---	2	10
UCN	1,05	---	---	3
Wahlbeteiligung	53,75	40,39		

Quelle: Tribunal Supremo Electoral ([www.tse.org.gt](http://www.tse.org.gt))

Verfassungsgericht des Landes Ex-Diktator General Efraín Ríos Montt 1995 verbot, bei den Präsidentschaftswahlen 1996 Kandidat des FRG zu werden<sup>3</sup>, sprang Portillo ein. Bereits 1996 war der Ausgang der Wahlen eher knapp, konnte der FRG vor allem auf dem Land die Mehrheit der Wähler für sich gewinnen, während der PAN die Präsidentschaftswahlen in der Stichwahl vor allem in der Hauptstadt für sich entschied.

Während sich also eine Wanderung von Politikern des Zentrums zum FRG beobachten ließ, musste der PAN zum einen den Preis dafür bezahlen, dass sich die konkreten Lebensumstände der Bevölkerung in den vergangenen drei Jahren nicht

maßgeblich verbessert haben. Zum anderen gab es aber auch innerhalb der bisherigen Regierungspartei interne Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Parteiströmungen, die von der Presse stark in den Vordergrund gerückt wurden. Offensichtlichstes Beispiel hierfür war die Ankündigung des Rückzugs „ins Privatleben“ von Oscar Berger Anfang Februar 1999, die er bereits zwei Wochen später zurücknahm, um doch Präsidentschaftskandidat zu werden. Darüber hinaus unterschätzte der PAN ganz offensichtlich die Fähigkeit des FRG, mit der Kampagne für *law and order*, einerseits, und „wir hier unten gegen die da oben“, andererseits, große Bevölkerungsgruppen zu mobilisieren.

Schließlich lässt sich der Erfolg des FRG auch nicht ohne die Fraktionierungen der linken Kräfte des politischen Spektrums erklären. Nachdem diese im April 1999 zunächst eine Allianz

<sup>3</sup> Die guatemaltekische Verfassung verbietet die Kandidatur von Personen, die in der Vergangenheit illegal an die Macht gekommen sind. Ríos Montt hatte im März 1982 einen Putsch angeführt und war 15 Monate später selber aus dem Amt geputscht worden.



gebildet hatten, die neben FDNG (*Frente Democrático Nueva Guatemala*) und URNG zwei kleinere Parteien einschloss, scherte der FDNG bereits im Juli wieder aus. Streit gab es nicht um Inhalte, sondern um die Nominierung von Kandidaten, z.B. bei der Benennung des Vizepräsidenten, wo die FDNG-Politikerin Rosalina Tuyuc Vitalino Similox unterlag. Die durch diese Zersplitterung der Kräfte verlorengegangene Perspektive dürfte dem FRG ebenfalls zugute gekommen sein.

Das Erstarken des FRG wurde im Verlauf des Jahres in allen veröffentlichten Umfragen sichtbar, wobei der Wendepunkt zeitlich nach dem gescheiterten Referendum vom Mai lag. Bis dahin hatte der Kandidat der Regierungspartei Oscar Berger in der Wählergunst noch klar vor Alfonso Portillo gelegen. Danach stieg die Zustimmung für Portillo stetig an, im Juli hatte er Berger überholt, im November verpasste er nur knapp den Sieg im ersten Wahlgang. Am 26. Dezember ging Portillo aus dem zweiten Wahlgang mit über 68% der Stimmen als eindeutiger Sieger hervor.

### **Perspektiven und Fragen für die weitere Entwicklung**

Der FRG hat die Wahlen deutlich gewonnen und kontrolliert in den kommenden vier Jahren nicht nur die Exekutive, sondern verfügt auch im Parlament über eine deutliche Mehrheit. Damit hat er zumindest theoretisch die Möglichkeit, sein Programm umzusetzen. In der Praxis wird ihm dies jedoch aus verschiedenen Gründen schwer fallen.

Erstens handelt es sich beim FRG um einen sehr heterogenen Zusammenschluss verschiedenster Personen und Strömungen. Die Person des Parteigründers polarisiert die guatemaltekeische Gesellschaft, weil Ríos Montt für die schlimmsten Menschenrechtsverletzungen des Krieges verantwortlich ist. Unter seiner Militärherrschaft (1982-83) fanden über 40% der Massaker, Morde und Verwüstungen statt, die die Kommission zur historischen Aufklärung in ihrem Bericht untersucht hat. Die Erinnerung an diese Zeit ist noch wach und nicht wenige befürchten eine Rückkehr, wenn schon nicht zum Grauen der Vergangenheit, so doch zu autoritären Praktiken. Auch wenn Alfonso Portillo sich im Wahlkampf das Image eines gemäßigten Politikers gab, wirft auch seine Vergangenheit zumindest Fragen auf. Im mexikanischen Exil hat er – nach eigenen Aussagen aus Notwehr – zwei Männer erschossen und floh vor der mexikanischen Justiz zurück nach Guatemala. Als ihm die Tat im Wahlkampf vorgehalten wurde, zeigte er nicht etwa Reue, sondern ging in die

Offensive. Wenn er sein eigenes Leben verteidigen könne, so könne er auch dafür sorgen, dass die Sicherheit für die Bevölkerung steige. Ein Argument, das anscheinend manchen überzeugt hat.

Die zentrale Konfliktlinie innerhalb des FRG verläuft aber zwischen den Anhängern des Generals i.R. und den Personen, die vor allem Portillo nicht aber unbedingt den FRG unterstützen. Im Wahlkampf blieb Ríos Montt weitgehend in der zweiten Reihe und selbst bei der Siegesfeier der Partei am 26. Dezember erschien er nicht. Ob er diese Zurückhaltung nach seiner Wiederwahl zum Parlamentspräsidenten aufrechterhalten oder aufgeben wird, bleibt abzuwarten.

Zweitens ist das Programm des FRG so allgemein und unkonkret, dass sich daraus keine klare Politik ableiten lässt. Im wesentlichen handelt es sich um Absichtserklärungen zur Bekämpfung der Armut, der Erhöhung der Sicherheit und einer Stärkung des Staates. Damit sind drei der dringendsten Probleme des Landes benannt, über den Weg zu ihrer Lösung ist aber noch nichts gesagt. Etwas deutlicher wurde Portillo vor zwei Jahren als er anlässlich einer Tagung zum Fortschritt des Friedensprozesses die Regierung Arzú wegen ihrer Wirtschaftspolitik kritisierte. Er erklärte, es sei unmöglich Frieden und Demokratie zu errichten, wenn der Staat zugunsten oligarchischer und monopolistischer Gruppen auf die Gestaltung einer nationalen Wirtschaftspolitik verzichte. Sollte es Portillo in seiner Amtszeit gelingen, die materielle Grundlage für eine staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik zu schaffen, hätte er fast Revolutionäres erreicht.

Schon im Vorfeld der Amtsübernahme, insbesondere im Zusammenhang mit der Besetzung wichtiger Regierungsämter, zeichnete sich ab, dass Portillo offensichtlich grundlegende Reformen durchsetzen will. Auch wenn sein Kabinett (vgl. Liste) Vertreter der eher „traditionellen“ FRG-Fraktion einschließt, wie Außenminister Gabriel Orellana, ein Anwalt, der in den letzten Jahren führende Militärs verteidigt hat, so kommen doch zahlreiche Kabinettsvertreter aus dem Spektrum der ehemaligen Christdemokratie, dem URNG-Umfeld oder sogar von Menschenrechtsorganisationen. Am überraschendsten war sicherlich die Einbeziehung von Otelia Lux, die mit Christian Tomuschat die Kommission zur historischen Aufklärung leitete und die zur Ministerin für Kultur(en) und Sport ernannt wurde. Insbesondere auf der Ebene der stellvertretenden Minister und in den Arbeitsstäben finden sich die Namen bekannter Menschenrechtler wie Ronald Ochaeta und Edgar Gutiérrez (beide Mitarbeiter im Menschenrechtsbüro des Erzbistums). Am

interessantesten und politisch umstrittensten war die Person des künftigen Verteidigungsministers. Portillo selbst sprach sich für die Berufung eines zivilen Politikers aus, was aber aufgrund der geltenden Gesetze nicht möglich ist. Die Ernennung eines Oberst führt nun dazu, dass die 20 obersten Militärs des Landes unverzüglich in den Ruhe-

stand versetzt werden, weil sie von einem rangniedrigeren Militär keine Befehle entgegennehmen können. Portillo betonte darüber hinaus, dass es sich bei Estrada Velásquez um einen „Übergangsminister“ handle, bis die gesetzlichen Grundlagen für einen zivilen Verteidigungsminister geschaffen sind.

**Tabelle 6: Kabinettsliste**

Ministerium	Name	Vorherige Ämter/Funktionen
Regierung (Gobernación)	Guillermo Ruiz Wong	Richter am Appellationsgericht
Wirtschaft	Eduardo Weyman	
Finanzen	Manuel Maza Castellanos	Vorsitzender des Nationalen Rechnungshofes während der Präsidentschaft von Vinicio Cerezo (1985-89)
Außen	Gabriel Orellana	Anwalt, u.a. Berater von Ríos Montt
Verteidigung	Oberst Juan de Dios Estrada Velásquez	Militärattaché in Honduras, vorher an den Friedensverhandlungen mit der URNG beteiligt
Gesundheit	Mario Bolaños	
Arbeit	Juan Francisco Alfaro	Gewerkschafter
Landwirtschaft	Roger Valenzuela	
Kommunikation	Luis Rabbé	
Kultur	Otelia Lux	Mitglied der CEH
Bildung	Mario Torres	
Energie und Minen	Raúl Archila	Vertreter von Shell für Zentralamerika

Ruft man sich in Erinnerung, dass im Vorfeld der Wahlen über eine mögliche Kooperation zwischen PAN und URNG spekuliert worden war, um einen FRG-Wahlsieg zu verhindern, so löst diese Beteiligung um so mehr Erstaunen aus. Der Korrespondent der „Financial Times“ sprach von einer „Jekyll und Hyde-Regierung“, um die politische Spannweite des Kabinetts zu umschreiben. In Guatemala selbst fühlen sich zahlreiche Beobachter dagegen an das Jahr 1974 erinnert. Damals war Ríos Montt als Kandidat einer Mitte-Links-Koalition siegreich aus den Wahlen hervorgegangen, vom Militär allerdings um seinen Wahlsieg gebracht worden. Ríos Montt selbst soll die Regierungsmannschaft mit den Worten kommentiert haben, es handle sich in der Tat um ein Kabinett voll „guter alter Marxisten“. Gleichzeitig sagte er Portillo aber Unterstützung zu.

In seiner Regierungserklärung benannte der Präsident fünf Pfeiler seiner Regierungspolitik:

- Die Konsolidierung der Demokratie und die nationale Versöhnung auf der Basis der Friedensverträge,
- Dezentralisierung,
- wirtschaftliches Wachstum,

- Reduzierung der sozialen Ungleichheit,
- Kampf gegen die Straflosigkeit und die Korruption.

Außerdem kündigte Portillo an, alle gesellschaftlichen Akteure an einem Pakt der Regierbarkeit zu beteiligen, um so zur gesellschaftlichen Konsensbildung beizutragen und diese auf die Durchführung der notwendigen Reformen zu verpflichten. Als vordringliche Sofortmaßnahmen kündigte er an, den Staatshaushalt um 10% zu reduzieren, private Konzessionen und Verträge im Bereich der Grundversorgung der Bevölkerung mit Wasser, Energie und Telekommunikation zu überprüfen, private Monopole aufzubrechen, die demokratischen Institutionen zu schützen, Arbeitsplätze zu schaffen und die Wirtschaft anzukurbeln.

Die ersten konkreten Maßnahmen der neuen Regierung deuten darauf hin, dass es Portillo mit seinem Reformprogramm durchaus ernst zu sein scheint, zeigen gleichzeitig aber eine gewisse Ambivalenz. Als eine seiner ersten Amtshandlungen kündigte er die Auflösung des *Estado Mayor Presidencial* an, der in der Vergangenheit immer wieder als Statthalter des Militärs in den zivilen

Regierungen fungiert hatte. Nur drei Tage später erklärte Portillo allerdings, die Auflösung könne nur nach und nach erfolgen, der EMP sei nach wie vor für seine persönliche Sicherheit zuständig, weil die Finanzen es nicht zuließen ein privates Sicherheitsunternehmen unter Vertrag zu nehmen.

Entscheidend für die weitere Entwicklung werden vor allem zwei Faktoren sein: Erstens, inwieweit Portillo über die Rückendeckung von Ríos Montt verfügt, der bisher zumindest öffentlich die Entscheidungen des neuen Präsidenten abgesegnet hat. Zweitens, wie lange die Vertreter der etablierten Mächte in Wirtschaft, Politik und Militär brauchen, um ihre Überraschung zu überwinden und den Widerstand gegen den Umbau der guatemaltekischen Gesellschaft zu organisieren.

## Literatur:

- MINUGUA: Cuarto Informe, [www.minugua.guate.net/informes/Crono4.htm](http://www.minugua.guate.net/informes/Crono4.htm)
- PNUD: Guatemala: los contrastes del desarrollo humano. Ciudad de Guatemala 1998
- Jennifer Schirmer: Prospects for Compliance: The Guatemala Military and the Peace Accords. The David Rockefeller Center for Latin American Studies. Working Papers on Latin America. Paper 98/99-1+
- Christiane Schulz: Guatemala: Erinnerung an das Schweigen – die Schwierigkeiten der Vergangenheitsbewältigung. Brennpunkt Lateinamerika Nr. 6 1999 vom 25.3.99. Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg
- Rachel Sieder (Hg): Guatemala after the Peace Accords, London 1998
- Mario Solórzano: Vorwärts in die Vergangenheit oder rückwärts in die Zukunft? Wahlen am Ende des Jahrhunderts in Guatemala. Ibero-Analysen, Ibero-Amerikanisches Institut, Berlin November 1999
- United Nations (Hg): The Guatemala Peace Agreements, New York 1998
- URNG: Balance del Proceso de Paz. <http://www.urng.com>

**Autorinnennotiz:** Sabine Kurtenbach, Dr.phil., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Iberoamerika-Kunde in Hamburg. Regionale Schwerpunkte: Kolumbien und Zentralamerika. Thematische Schwerpunkte: Gewalt und Friedensprozesse, Sicherheitspolitik, Militär, Menschenrechte und politische Entwicklung allgemein. E-mail: [kurtenbach@public.uni-hamburg.de](mailto:kurtenbach@public.uni-hamburg.de)

---

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Ilse Heinbokel.

Bezugsbedingungen: DM 120,- p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); DM 90,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); DM 60,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von DM 30,- erhoben. Einzelausgaben kosten DM 6,00 (für Studierende DM 4,00). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-mail bezogen werden.

### INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaciis 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-mail: [iikh@uni-hamburg.de](mailto:iikh@uni-hamburg.de) · Internet: <http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK>